Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NICHOLASA EMILIOUA
od 8. rujna 2022.[1]

Predmet C-270/21

A

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud, Finska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Priznavanje stručnih kvalifikacija – Direktiva 2005/36/EZ – Pravo na obavljanje profesije odgojitelja djece predškolske dobi na temelju visokoškolskih kvalifikacija i pedagoških kompetencija – Regulirana profesija – Stručna kvalifikacija stečena u bivšem Sovjetskom Savezu – Treća zemlja – Pojam”

I. Uvod

1. A (u daljnjem tekstu: žalitelj) podnio je Opetushallitusu, finskoj Nacionalnoj agenciji za obrazovanje (EDUFI), zahtjev da prizna njegovu kvalifikaciju odgojitelja djece predškolske dobi, pri čemu se pozvao na sljedeće isprave: svjedodžbu o srednjoškolskom obrazovanju stečenu 1980. u Estonskoj Sovjetskoj Socijalističkoj Republici (u daljnjem tekstu: ESSR), to jest na državnom području bivšeg Sovjetskog Saveza; dvije visokoškolske svjedodžbe izvan područja obrazovanja stečene 2006. i 2013. u Estoniji; i svjedodžbu koju je 2017. izdao Eesti Õpetajate Liit (Estonska udruga učitelja), a koja potvrđuje njegove pedagoške kompetencije.

2. A-ov je zahtjev odbijen te je EDUFI-jevu odluku potvrdio Helsingin hallinto-oikeus (Upravni sud u Helsinkiju, Finska), priklonivši se EDUFI-jevu stajalištu da, u bitnome, žalitelj ne ispunjava zahtjeve za priznanje njegove stručne kvalifikacije koji su predviđeni u nacionalnim pravilima kojima je prenesena Direktiva 2005/36[2].

3. Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud, Finska) ima dvojbe u pogledu dvaju pojmova koji se koriste u toj direktivi. Kao prvo, upućujući na nekoliko obilježja nacionalnog zakonodavstva kojim je uređen pristup profesiji odgojitelja djece predškolske dobi u Estoniji, pita se je li tu profesiju, kako se tretira u Estoniji, moguće smatrati „reguliranom profesijom” u smislu Direktive 2005/36 s obzirom na to da taj pojam u bitnome pretpostavlja da je pristup profesiji uvjetovan posjedovanjem „određenih stručnih kvalifikacija”. Kao drugo, taj sud propitkuje treba li za stručnu kvalifikaciju stečenu u bivšem Sovjetskom Savezu smatrati da je stečena u trećoj zemlji.

[1] Izvorni jezik: engleski

[2] Direktiva 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija (SL 2005., L 255, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 125. i ispravak SL 2014., L 305, str. 115.). Ta direktiva nekoliko je puta izmijenjena.

II. Pravni okvir

A. Pravo Europske unije

4. Prema članku 3. stavku 1. točki (a) Direktive 2005/36, „regulirana profesija" znači „profesionalna djelatnost ili skupina profesionalnih djelatnosti čiji je pristup, obavljanje ili jedan od načina obavljanja na temelju zakonskih ili drugih propisa, izravno ili neizravno uvjetovan posjedovanjem određenih stručnih kvalifikacija; […]".

5. U skladu s člankom 13. stavcima 1. i 2. Direktive 2005/36:

„1. Ako se za pristup reguliranoj profesiji ili njezino obavljanje u državi članici domaćinu zahtijevaju posebne stručne kvalifikacije, nadležno tijelo te države članice je pod istim uvjetima koji se primjenjuju na njezine državljane dužno dozvoliti pristup toj profesiji i njezino obavljanje podnositeljima zahtjeva koji imaju potvrdu kompetencije ili dokaz o formalnoj osposobljenosti iz članka 11. koji zahtijeva druga država članica za pristup toj profesiji i njezinom obavljanju na njezinom državnom području.

Potvrde kompetencije ili dokaz o formalnoj osposobljenosti izdaje nadležno tijelo u državi članici, određeno u skladu sa zakonima i drugim propisima te države članice.

2. Pristup profesiji i njezino obavljanje, kako je opisano u stavku 1., odobrava se i podnositeljima zahtjeva koji su obavljali dotičnu profesiju godinu dana s punim radnim vremenom ili sa skraćenim radnim vremenom istovjetnog ukupnog trajanja tijekom prethodnih deset godina u drugoj državi članici koja tu profesiju ne regulira, i koji posjeduju jednu ili više potvrda kompetencije ili dokaz o formalnoj osposobljenosti, a koje je izdala druga država članica koja ne regulira tu profesiju.

Potvrde kompetencije i dokaz o formalnoj osposobljenosti ispunjavaju sljedeće uvjete:

(a) izdaje ih nadležno tijelo u državi članici, određeno u skladu sa zakonima i drugim propisima te države članice;

(b) potvrđuju da je njihov nositelj pripremljen za obavljanje profesije o kojoj je riječ.

Međutim, jednogodišnje stručno iskustvo navedeno u prvom podstavku ne smije se zahtijevati ako dokaz o formalnoj osposobljenosti koji podnositelj posjeduje potvrđuje regulirano obrazovanje i osposobljavanje."

B. Finsko pravo

6. Laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) (Zakon o priznavanju stručnih kvalifikacija br. 1384/2015; u daljnjem tekstu: Zakon o stručnim kvalifikacijama) predviđa, u članku 1. prvom stavku, da su priznavanje stručnih kvalifikacija i sloboda pružanja usluga njime uređeni u skladu s Direktivom 2005/36. U članku 6. tog zakona podrobnije su navedeni uvjeti za takvo priznavanje.

C. Estonsko pravo

7. Uvjeti osposobljenosti za odgojitelje djece predškolske dobi u Estoniji uređeni su u Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded, Riigi teataja (Uredba ministra obrazovanja o uvjetima osposobljenosti za odgojitelje djece predškolske dobi) od 26. kolovoza 2002. (u daljnjem tekstu: Uredba o uvjetima osposobljenosti za odgojitelje djece predškolske dobi), koji je usvojio ministar obrazovanja. Prema članku 1. stavku 1. te uredbe, poslodavac ocjenjuje istovjetnost uvjeta osposobljenosti predviđenih tom uredbom i zaposlenikove sposobnosti da radi u dotičnoj profesiji.

8. U skladu s člankom 18. te uredbe, odgojitelji djece predškolske dobi moraju imati visokoškolsku kvalifikaciju i pedagoške kompetencije. Članak 37. predviđa da se uvjeti osposobljenosti predviđeni tom uredbom ne odnose na osobe koje su kao odgojitelji djece predškolske dobi radile prije 1. rujna 2013. te koje su, prema odredbama te uredbe koje su bile na snazi do tog datuma, kvalificirane ili ih se smatralo primjereno kvalificiranima za slično zanimanje.

III. Činjenično stanje, nacionalni postupak i prethodna pitanja

9. A je EDUFI-ju podnio zahtjev da prizna njegovu stručnu kvalifikaciju odgojitelja djece predškolske dobi, pri čemu se pozvao na: (i.) svjedodžbu o stjecanju kvalifikacije „Koolieelsete lasteasutuste kasvataja” (predškolsko obrazovanje) iz 1980. (u daljnjem tekstu: diploma iz 1980.); (ii.) svjedodžbu o stjecanju kvalifikacije „Rakenduskõrghariduse tasemele vastava hotellimajanduse eriala õppekava” (specijalizirani program za hotelsko upravljanje koji odgovara visokom obrazovanju) iz 2006. (u daljnjem tekstu: diploma iz 2006.); i (iii.) svjedodžbu o stjecanju kvalifikacije „Ärijuhtimise magistri kraad –Turismieetevõtlus ja teeninduse juhtimine” (magistar poslovnog upravljanja – upravljanje u turizmu i uslužnim djelatnostima) iz 2013. (u daljnjem tekstu: diploma iz 2013.). Osim toga, A je svojem zahtjevu priložio svjedodžbu „Kutsetunnistus Õpetaja, tase 6” (učiteljska svjedodžba, razina 6), koju je 2017. izdala Estonska udruga učitelja (u daljnjem tekstu: svjedodžba iz 2017.).

10. EDUFI je odlukom od 8. ožujka 2018. odbio A-ov zahtjev.

11. Helsingin hallinto-oikeus (Upravni sud u Helsinkiju) odlukom od 18. travnja 2019. odbio je A-ovu tužbu protiv EDUFI-jeve odluke. Taj je sud utvrdio da A-ove kvalifikacije i stručno iskustvo ne ispunjavaju zahtjeve za priznavanje stručne kvalifikacije koji su propisani Zakonom o stručnim kvalifikacijama.

12. Prema utvrđenju tog suda, čini se da se svjedodžba iz 2017. ne temelji na studiju završenom u Estoniji i tamo stečenom stručnom iskustvu. Za A-ovu se stručnu kvalifikaciju stoga ne može smatrati da je u svakom pogledu stečena u Estoniji. Taj je sud naveo da, s obzirom na način na koji se pedagoške kompetencije kao uvjet osposobljenosti za odgojitelje djece predškolske dobi moraju dokazati prema estonskom pravu, tu profesiju treba smatrati nereguliranom u Estoniji. Taj je sud usto naveo da stručno iskustvo koje je A stekao u ESSR-u i u Finskoj [3] nije moguće uzeti u obzir prilikom priznavanja stručnih kvalifikacija s obzirom na to da nije stečeno u „drugoj državi članici”.

[3] Iz odluke kojom je upućen zahtjev proizlazi da je A profesiju odgojitelja djece predškolske dobi u Estoniji obavljao između 1980. i 1984., a u Finskoj tijekom 2016. i 2017.

13. U postupku pred sudom koji je uputio zahtjev A navodi da je prošao potrebno osposobljavanje u svojoj matičnoj zemlji, gdje je ujedno stekao svjedodžbu o pedagoškim kompetencijama. Navodi da je profesija odgojitelja djece predškolske dobi regulirana profesija u Estoniji unatoč činjenici da poslodavac ocjenjuje ispunjenje relevantnih zahtjeva te da se pedagoške kompetencije mogu steći i dokazati na razne načine.

14. A nadalje tvrdi da je njegova prva kvalifikacija u predškolskom obrazovanju, iako je stečena u ESSR-u, zakonom iz 2005. izjednačena s kvalifikacijama stečenima u Estoniji. On je stekao i svjedodžbu iz 2017. te stoga posjeduje, prema njegovu mišljenju, dvije kvalifikacije u predškolskom obrazovanju iz „druge države članice”.

15. EDUFI navodi da profesiju o kojoj je riječ nije moguće smatrati reguliranom u Estoniji jer uvjet u pogledu pedagoških kompetencija u estonskom zakonodavstvu nije povezan s dokazom o formalnoj osposobljenosti, potvrdom kompetencija ili stručnim iskustvom. Umjesto toga, poslodavac ocjenjuje ispunjenje uvjeta koji se tiče pedagoških kompetencija.

16. Sud koji je uputio zahtjev nije siguran treba li profesiju o kojoj je riječ, kako se tretira u Estoniji, smatrati „reguliranom profesijom” u smislu Direktive 2005/36. S jedne strane, uvjeti osposobljenosti predviđeni su u Uredbi o uvjetima osposobljenosti za odgojitelje djece predškolske dobi, a sastoje se od posjedovanja visokoškolske kvalifikacije i pedagoških kompetencija, koje su definirane u standardu struke koji određuje vijeće odgovorno za dotičnu profesiju. Taj sud ističe i da je Republika Estonija tu profesiju uključila u bazu podataka reguliranih profesija koju je uspostavila Komisija. S druge strane, navedena nacionalna uredba poslodavcu dodjeljuje diskrecijsko pravo da ocijeni ispunjava li dani pojedinac uvjete osposobljenosti te ne postoji zakonodavni ili neki drugi akt kojim je uređen način dokazivanja postojanja potrebnih pedagoških kompetencija.

17. Za slučaj da profesiju odgojitelja djece predškolske dobi treba smatrati „reguliranom profesijom” u Estoniji, sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu prirode svjedodžbe iz 2017., uzimajući u obzir činjenicu da je ona, koliko je tom sudu poznato, izdana na temelju stručnog iskustva stečenog u bivšem Sovjetskom Savezu i u Finskoj, državi domaćinu.

18. Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev smatra da je potrebno ocijeniti treba li za stručnu kvalifikaciju koju je žalitelj stekao u ESSR-u smatrati da je stečena u trećoj zemlji.

19. U tim okolnostima Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 3. stavak 1. točku (a) [Direktive 2005/36] tumačiti na način da se reguliranom profesijom smatra profesija za koju su, s jedne strane, uvjeti osposobljenosti utvrđeni uredbom koju je donio ministar obrazovanja države članice, sadržaj pedagoških kompetencija koje se zahtijevaju od odgojitelja djece predškolske dobi uređen je standardom struke i država članica je profesiju odgojitelja djece predškolske dobi uključila u bazu podataka reguliranih profesija koju je uspostavila Komisija, međutim, u slučaju koje se, s druge strane, prema tekstu uredbe koja se odnosi na uvjete osposobljenosti za tu profesiju poslodavcu dodjeljuje diskrecijsko pravo pri ocjenjivanju ispunjavanja uvjeta osposobljenosti, osobito u pogledu uvjeta pedagoških kompetencija, a način dokazivanja postojanja pedagoških kompetencija nije uređen ni uredbom o kojoj je riječ ni drugim zakonima, uredbama ili upravnim propisima?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje: može li se potvrda izdana od nadležnog tijela matične državne članice koja se odnosi na stručnu kvalifikaciju, za čije se stjecanje zahtijeva radno iskustvo u profesiji o kojoj je riječ, smatrati potvrdom kompetencije ili drugim dokazom o formalnoj osposobljenosti u smislu članka 13. stavka 1. Direktive [2005/36] ako je stručno iskustvo na kojem se temelji izdavanje potvrde stečeno u matičnoj državi članici u vrijeme u kojem je ta država članica bila socijalistička sovjetska republika kao i u državi članici domaćinu, ali ne u matičnoj državi članici u vrijeme nakon njezine ponovne samostalnosti?

3. Treba li članak 3. stavak 3. [Direktive 2005/36] tumačiti na način da se stručna kvalifikacija koja se temelji na diplomi stečenoj u obrazovnoj ustanovi koja se nalazila na zemljopisnom području države članice u vrijeme u kojem ta država članica nije bila samostalna država, nego je postojala kao socijalistička sovjetska republika, kao i na stručnom iskustvu stečenom na temelju te diplome u socijalističkoj sovjetskoj republici o kojoj je riječ prije ponovne samostalnosti države članice, mora smatrati stručnom kvalifikacijom stečenom u trećoj zemlji tako da se za obavljanje te stručne kvalifikacije zahtijevaju dodatne tri godine stručnog iskustva u matičnoj državi članici iz vremena nakon njezine ponovne samostalnosti?”

20. Pisana očitovanja podnijele su estonska, španjolska, nizozemska i finska vlada kao i Europska komisija. Estonska vlada usto je odgovorila na pitanja za pisani odgovor koja joj je postavio Sud.

IV. Analiza

21. Započet ću uvodnim napomenama u pogledu primjenjivosti Direktive 2005/36 na slučaj iz glavnog postupka (A). Potom ću se baviti sustavom priznavanja uspostavljenim u toj direktivi (B). Analizu ću nastaviti razmatrajući prvo pitanje, koje se odnosi na pojam „regulirana profesija” (C), nakon čega ću se okrenuti trećem pitanju, kojim se propitkuje treba li za stručnu kvalifikaciju stečenu u bivšem Sovjetskom Savezu smatrati da je stečena u trećoj zemlji (D). Drugim se pitanjem nastoji odrediti relevantnost svjedodžbe iz 2017. te se ono postavlja samo za slučaj da se na prvo pitanje odgovori potvrdno. Budući da ću predložiti da se na prvo pitanje odgovori na način da profesiju o kojoj je riječ u ovom predmetu *nije moguće* smatrati „reguliranom”, drugo pitanje bit će bespredmetno. Međutim, njime ću se pozabaviti kao dijelom prvog pitanja jer je relevantnost svjedodžbe iz 2017. jedan od čimbenika koje ću razmatrati u tom kontekstu. Zaključno ću podsjetiti na opću primjenjivost primarnog prava Unije, za slučaj da sud koji je uputio zahtjev utvrdi da Direktiva 2005/36 nije primjenjiva na glavni postupak (E).

A. Primjenjivost Direktive 2005/36 na glavni postupak

22. Jedan od osnovnih uvjeta primjenjivosti Direktive 2005/36 jest da osoba koja zahtijeva priznavanje svojih stručnih kvalifikacija mora biti kvalificirana za obavljanje odnosne profesije u svojoj matičnoj državi [4]. Ističem da u glavnom postupku postoje dvojbe u tom pogledu.

23. Konkretnije, u odluci kojom je upućen zahtjev ističu se informacije koje je dostavilo estonsko Ministarstvo obrazovanja i istraživanja, a prema kojima A profesiju o kojoj je riječ može obavljati u Estoniji na temelju diploma iz 2006. i 2013. kao i na temelju svjedodžbe iz 2017. Ipak, sud koji je uputio zahtjev zatražio je od EDUFI-ja da od estonskih tijela ishodi pojašnjenje o tome je li A za

[4] Vidjeti, u tom pogledu, članak 4. stavak 1. Direktive 2005/36 i presude od 19. siječnja 2006., Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45, t. 19.) ili od 8. srpnja 2021., Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, t. 26.).

profesiju odgojitelja djece predškolske dobi u Estoniji kvalificiran na temelju, konkretno, diplome iz 1980., uzimajući u obzir činjenicu da je od 1980. do 1984. radio kao odgojitelj djece predškolske dobi u Estoniji. Taj je sud od EDUFI-ja zatražio i da ishodi pojašnjenje o tome je li A obuhvaćen područjem primjene prijelazne odredbe sadržane u članku 37. Uredbe o uvjetima osposobljenosti za odgojitelje djece predškolske dobi. Prema toj odredbi, uvjeti osposobljenosti predviđeni navedenom uredbom ne odnose se na osobe koje su kao odgojitelji predškolske djece radile prije 1. rujna 2013. te koje su prema odredbama te uredbe koje su bile na snazi do tog datuma kvalificirane ili ih se smatra primjereno kvalificiranima za slično zanimanje. Sud koji je uputio zahtjev navodi da odgovor dobiven od estonskih tijela nije razriješio ta pitanja.

24. Kako ističe Komisija, pitanje je li A kvalificiran da obavlja profesiju o kojoj je riječ u Estoniji treba dodatno istražiti u glavnom postupku kako bi se utvrdilo je li Direktiva 2005/36 primjenjiva. Analiza koja slijedi temelji se na pretpostavci da to jest slučaj. Ako sud koji je uputio zahtjev zaključi drukčije, na žaliteljevu će se situaciju primjenjivati relevantne odredbe Ugovora, to jest članci 45. i 49. UFEU-a, i načela koja proizlaze iz sudske prakse Suda razvijene na temelju presude Vlassopoulou [5]. Taj će se aspekt kratko razmotriti u odjeljku E ovog mišljenja.

B. Sustav priznavanja uspostavljen Direktivom 2005/36

25. Direktivom 2005/36 nastoji se olakšati priznavanje stručnih kvalifikacija stečenih u jednoj državi članici (takozvanoj matičnoj državi članici) kako bi se podnositeljima zahtjeva omogućilo da u drugoj državi članici (takozvanoj državi članici domaćinu) pod istim uvjetima koji se primjenjuju na državljane potonje države pristupe profesijama za koje su kvalificirani te da ih obavljaju [6], pri čemu profesije o kojima je riječ moraju u matičnoj državi članici i državi članici domaćinu biti identične, analogne ili „jednostavno ekvivalentne, u pogledu djelatnosti koje pokrivaju” [7].

26. Da bi se Direktiva 2005/36 primjenjivala, dana profesija mora biti „regulirana” u državi članici domaćinu [8] (u suprotnom se direktiva neće primjenjivati). Pojam „regulirana profesija”, koji je ključan element čitave direktive, a definiran je u njezinu članku 3. stavku 1. točki (a), podrobno će se analizirati u odjeljku C ovog mišljenja. Ipak, ovdje je korisno istaknuti da on u bitnome podrazumijeva da su pristup danoj profesiji i njezino obavljanje uvjetovani posjedovanjem „određenih stručnih kvalifikacija”.

27. Kako bi se olakšao postupak priznavanja stručnih kvalifikacija, Direktiva 2005/36 predviđa tri sustava priznavanja.

5 Presuda od 7. svibnja 1991., Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193; u daljnjem tekstu: presuda Vlassopoulou; t. 15. do 21.). Za noviju primjenu vidjeti, primjerice, presudu od 16. lipnja 2022., Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (psihoterapeuti) (C-577/20, EU:C:2022:467; u daljnjem tekstu: presuda Valvira – psihoterapeuti; t. 40. do 43.).

6 Vidjeti članak 1. Direktive 2005/36, prema kojem se tim aktom „utvrđuju pravila za pristup i obavljanje profesije, na temelju kojih države članice koje pristup reguliranim profesijama i njihovo obavljanje na svom državnom području uvjetuju posjedovanjem određenih stručnih kvalifikacija (dalje u tekstu ‚država članica domaćin') priznaju stručne kvalifikacije stečene u drugim državama članicama (dalje u tekstu ‚matična država članica'), koje nositelju omogućuju obavljanje iste profesije kao u matičnoj državi članici. […]”.

7 Presuda od 21. rujna 2017., Malta Dental Technologists Association i Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707; u daljnjem tekstu: presuda Malta Dental Technologists Association; t. 40. i navedena sudska praksa)

8 Vidjeti članak 1. Direktive 2005/36, citiran u bilješci 6, ili njezin članak 2. stavak 1., prema kojem se Direktiva 2005/36 primjenjuje na „sve državljane država članica koji žele obavljati *reguliranu* profesiju […] u državi članici različitoj od one u kojoj su stekli svoje stručne kvalifikacije, bilo u svojstvu samozaposlene ili zaposlene osobe. […]”. Moje isticanje

28. Kao prvo, takozvani sustav automatskog priznavanja odnosi se na odabrane profesije za koje su propisani minimalni uvjeti osposobljavanja [9] u Direktivi 2005/36. Kao drugo, poseban sustav priznavanja odnosi se na obrtničke, zanatske i industrijske djelatnosti [10]. Kao treće, opći sustav priznavanja odnosi se na sve druge profesije [11].

29. Kako ističu estonska vlada i Komisija, predmetni slučaj spada pod opći sustav priznavanja.

30. Konkretno djelovanje tog sustava u osnovi ovisi o tome je li dana profesija regulirana ne samo u državi članici domaćinu (što uvijek mora biti slučaj, kako sam već istaknuo) nego *i* u matičnoj državi članici.

31. Kao prvo, ako je profesija *regulirana i* u matičnoj državi članici, država članica domaćin mora državljanima matične države članice koji imaju potvrdu kompetencije ili dokaz o formalnoj osposobljenosti kakve zahtijeva matična država članica dopustiti, u skladu s člankom 13. stavkom 1. Direktive 2005/36, pristup toj profesiji, ili njezino obavljanje, pod istim uvjetima koji se primjenjuju na njezine državljane.

32. Kao drugo i nasuprot tomu, ako dana profesija *nije regulirana* u matičnoj državi članici, iz članka 13. stavka 2. Direktive 2005/36 proizlazi da država članica domaćin sličnu obvezu priznavanja ima samo ako je podnositelj zahtjeva tu profesiju obavljao godinu dana s punim radnim vremenom (ili sa skraćenim radnim vremenom istovjetnog ukupnog trajanja) tijekom prethodnih deset godina u matičnoj državi članici i ako posjeduje jednu ili više potvrda kompetencije ili dokaz o formalnoj osposobljenosti koje je izdala matična država članica. Međutim, prema članku 13. stavku 2. trećem podstavku Direktive 2005/36, uvjet u pogledu iskustva ne vrijedi kada podnositelj zahtjeva ima dokaz o formalnoj osposobljenosti koji potvrđuje „regulirano obrazovanje i osposobljavanje” u smislu članka 3. stavka 1. točke (e) Direktive 2005/36.

33. Dakle, iako se opći sustav temelji na uzajamnom priznavanju diploma i stručnih kvalifikacija stečenih u matičnoj državi članici, on podrazumijeva i pojedinačno ocjenjivanje zahtjevâ te državi članici domaćinu ostavlja mogućnost da zahtijeva „kompenzacijske mjere”, to jest protek razdoblja prilagodbe ili prolazak provjere osposobljenosti [12].

34. U ovom predmetu, sud koji je uputio zahtjev ističe da u Finskoj, gdje A zahtijeva priznavanje svoje stručne kvalifikacije, profesija odgojitelja djece predškolske dobi čini „reguliranu profesiju” zato što finsko zakonodavstvo zahtijeva završetak posebnog osposobljavanja [13]. Taj element nije sporan. Sud koji je uputio zahtjev stoga treba utvrditi je li navedena profesija regulirana i u Estoniji kako bi utvrdio treba li A-ov zahtjev ocjenjivati s obzirom na uvjete iz članka 13. stavka 1. ili pak s obzirom na uvjete iz članka 13. stavka 2. Direktive 2005/36.

[9] Liječnik, liječnik specijalist, medicinska sestra za opću zdravstvenu njegu, doktor dentalne medicine, specijalist dentalne medicine, veterinar, farmaceut, arhitekt i primalja. Vidjeti poglavlje III. glave III. Direktive 2005/36.

[10] Popis kojih se nalazi u Prilogu IV. Direktivi 2005/36. Vidjeti poglavlje II. glave III. te direktive.

[11] Poglavlje I. glave III. Direktive 2005/36 i njezin članak 10.

[12] Prema uvjetima predviđenima u članku 14. Direktive 2005/36. Vidjeti uvodnu izjavu 11. te direktive i, primjerice, presudu od 26. lipnja 2019., Komisija/Grčka (C-729/17, EU:C:2019:534; u daljnjem tekstu: presuda Komisija/Grčka; t. 91.).

[13] Sud koji je uputio zahtjev ističe da taj uvjet osposobljenosti podrazumijeva posjedovanje barem nekakve pedagoške kvalifikacije, što uključuje osposobljavanje za odgojitelja djece predškolske dobi, ili strukovne kvalifikacije u području zdravstvene i socijalne skrbi, što uključuje specijalizaciju za predškolsko obrazovanje i socijalnu pedagogiju.

C. Je li profesija odgojitelja djece predškolske dobi, kako se tretira u Estoniji, „regulirana profesija" u smislu Direktive 2005/36?

35. Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem želi doznati primjenjuje li se pojam „regulirana profesija" ako: (i.) su uvjeti osposobljenosti za danu profesiju utvrđeni uredbom koju je donio ministar obrazovanja i istraživanja; (ii.) je sadržaj pedagoških kompetencija uređen standardom struke koji je odredilo vijeće nadležno za danu profesiju; te (iii.) je država članica danu profesiju uključila u bazu podataka reguliranih profesija koju je uspostavila Komisija; ali (iv.) nacionalne odredbe poslodavcu dodjeljuju diskrecijsko pravo da ocijeni ispunjava li dana osoba uvjete osposobljenosti; te (v.) nije određeno na koji se način mogu dokazati pedagoške kompetencije.

36. Kako bih odgovorio na to pitanje, proučit ću pojam „regulirana profesija" u smislu Direktive 2005/36 (1), nakon čega ću se posvetiti elementima koje ističe sud koji je uputio zahtjev (2).

1. Pojam „regulirana profesija" u smislu Direktive 2005/36

37. Pojam *regulirane* profesije središnji je element Direktive 2005/36. Kako je već spomenuto, kao prvo, ta se direktiva primjenjuje samo kada se priznanje zahtijeva u državi članici u kojoj je dana profesija „regulirana"[14] i, kao drugo, odgovor na pitanje je li profesija regulirana i u matičnoj državi članici određuje koji se od posebnih uvjeta priznavanja, predviđenih u stavku 1. odnosno stavku 2. članka 13. Direktive 2005/36, primjenjuju.

38. Prema članku 3. stavku 1. točki (a) te direktive, pojam „regulirana profesija" znači „profesionalna djelatnost ili skupina profesionalnih djelatnosti čiji je pristup, obavljanje ili jedan od načina obavljanja na temelju zakonskih ili drugih propisa, izravno ili neizravno uvjetovan posjedovanjem određenih stručnih kvalifikacija; […]"[15]. Osim toga, „stručne kvalifikacije" su u članku 3. stavku 1. točki (b) direktive definirane kao „kvalifikacije koje se potvrđuju dokazom o formalnoj osposobljenosti, potvrdom kompetencije iz članka 11. točke (a) (i) i/ili stručnim iskustvom". Iz toga proizlazi, koliko je relevantno u ovom predmetu, da pristup profesiji, da bi ona bila „regulirana", mora zakonom biti uvjetovan posjedovanjem „određenih stručnih kvalifikacija". Istodobno, kako ističe Komisija, nacionalno pravo za takvu „reguliranu profesiju" mora zahtijevati „dokaz o formalnoj osposobljenosti", „potvrdu kompetencije" „i/ili stručno iskustvo".

39. Konkretnije, Sud je iz definicije sadržane u članku 3. stavku 1. točki (a) Direktive 2005/36 (koja je, u nešto drukčijoj formulaciji, postojala još u direktivama 89/48[16] i 92/51[17], koje su zamijenjene Direktivom 2005/36) zaključio da pristup profesiji, da bi ona bila „regulirana", mora biti izričito rezerviran za osobe koje ispunjavaju određene uvjete te zabranjen onima koji te uvjete ne ispunjavaju[18]. Nadalje, Sud je utvrdio i da stručne kvalifikacije koje se moraju zahtijevati da bi se

[14] Vidjeti, primjerice, članak 1. i članak 2. stavak 1. Direktive 2005/36, koji su citirani u bilješci 6. odnosno u bilješci 8. ovog mišljenja.

[15] U toj se definiciji usto dodaje da „korištenje profesionalnog naziva koji je zakonskim ili drugim propisima ograničen na nositelje određenih stručnih kvalifikacija predstavlja jedan od načina obavljanja djelatnosti". U zadnjoj rečenici te odredbe govori se o profesijama koje obavljaju članovi udruga ili organizacija navedenih u Prilogu I. Direktivi 2005/36 te se navodi da se te profesije „smatra [reguliranim profesijama]". Ti elementi definicije nisu relevantni za ovaj predmet.

[16] Članak 1. točke (c) i (d) Direktive Vijeća 89/48/EEZ od 21. prosinca 1988. o općem sustavu za priznavanje visokoškolskih diploma dodijeljenih nakon završetka stručnog obrazovanja i osposobljavanja u trajanju od najmanje tri godine (SL 1989., L 19, str. 16.)

[17] Članak 1. točke (e) i (f) i članak 2. Direktive Vijeća 92/51/EEZ od 18. lipnja 1992. o drugom općem sustavu za priznavanje stručnog obrazovanja i osposobljavanja radi dopune Direktive 89/48 (SL 1992., L 209, str. 25.)

[18] Vidjeti, primjerice, presude od 1. veljače 1996., Aranitis (C-164/94, EU:C:1996:23; u daljnjem tekstu: presuda Aranitis; t. 19.) ili od 8. svibnja 2008., Komisija/Španjolska (C-39/07, EU:C:2008:265, t. 33. i navedenu sudsku praksu).

određenu profesiju smatralo „reguliranom” ne obuhvaćaju „[sve] kvalifikacije koje se potvrđuju dokazom o formalnoj osposobljenosti opće naravi, već [samo one] stečene osposobljavanjem koje je izričito osmišljeno za pripremu [njihovih] nositelja na obavljanje određene profesije” [19]. Zbog tog se razloga, kako Komisija u bitnome ističe, pojam „određene stručne kvalifikacije” koji se koristi u definiciji „regulirane profesije” u članku 3. stavku 1. točki (a) Direktive 2005/36 mora razlikovati od šireg pojma akademske kvalifikacije [20].

40. Primjerice, Sud je iz pojma „određene stručne kvalifikacije” isključio dokaze o formalnoj osposobljenosti (kao što je diploma iz prava) koji daju pristup širokom rasponu karijera umjesto da svoje nositelje pripremaju za konkretan položaj [21]. Sud je i za profesiju geologa utvrdio da nije „regulirana” jer pristup toj profesiji nije podlijegao, u Njemačkoj, niti jednom pravnom pravilu iako su se takvim poslom u praksi bavile samo osobe sa visokoškolskom svjedodžbom „Diplom-Geologe”. Razlog za to bio je to što, kako je objasnio Sud, odgovor na pitanje je li profesija regulirana ovisi o pravnoj situaciji u državi članici domaćinu, a ne o uvjetima na tržištu rada [22].

41. Nasuprot tomu, Sud je „reguliranom” smatrao profesiju upravitelja bolnicom u francuskom javnom sektoru. Ta se odluka temeljila na činjenici da je pristup toj profesiji zakonom bio rezerviran za one koji su završili tečaj u Ecole nationale de la santé publique (Nacionalna škola javnog zdravlja, Francuska) i položili završni ispit koji je potvrđivao posjedovanje praktičnih i teorijskih vještina potrebnih za rad u upravi bolnice (iako se nije izdavala diploma niti ijedna druga isprava koja bi to dokazivala) [23]. Slično tomu, Sud je profesiju posrednika smatrao „reguliranom” jer je pristup njoj bio uvjetovan, prema nacionalnom pravu, završetkom osposobljavanja namijenjenog stjecanju stručne kvalifikacije i statusa koji je njegovu nositelju izričito omogućavao obavljanje te profesije [24]. Sud je do istog zaključka došao i pogledu profesije dentalnog tehničara u Malti jer je pristup toj profesiji, kao komplementarnoj medicinskoj profesiji, bio uvjetovan posjedovanjem dokaza o formalnoj osposobljenosti sveučilišnog stupnja. Navedeno je osposobljavanje služilo upravo tomu da bi se kandidati pripremili na obavljanje takvih profesija, pri čemu je profesija dentalnog tehničara bila izričito navedena među njima [25].

42. Uzevši u obzir ta pojašnjenja, sada ću razmotriti posebna obilježja profesije o kojoj je riječ u ovom predmetu kako se tretira u estonskom pravu.

2. Posebni čimbenici koje treba uzeti u obzir

43. Sud koji je uputio zahtjev navodi nekoliko čimbenika relevantnih za ocjenjivanje je li profesija o kojoj je riječ u ovom predmetu „regulirana” u Estoniji. Prvo ću se osvrnuti na važnost činjenice da je profesija o kojoj je riječ u ovom predmetu uključena u Komisijinu bazu podataka reguliranih profesija (a), nakon čega ću promotriti druge elemente koje ističe sud koji je uputio zahtjev (b).

[19] Presuda od 6. listopada 2015., Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652; u daljnjem tekstu: presuda Brouillard; t. 38.)

[20] Vidjeti također mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:408; u daljnjem tekstu: mišljenje u predmetu Brouillard; t. 54. i 55.).

[21] Dotični se predmet odnosio na posao sudskog savjetnika pri Cour de cassation (Kasacijski sud, Belgija); presuda Brouillard, t. 39.

[22] Presuda Aranitis, t. 22. i 23.

[23] Presuda od 9. rujna 2003., Burbaud (C-285/01, EU:C:2003:432, t. 44. do 53.)

[24] Presuda Komisija/Grčka, t. 88.

[25] Presuda Malta Dental Technologists Association, t. 36.

a) Uključenje u Komisijinu bazu podataka reguliranih profesija

44. Članak 59. Direktive 2005/36, naslovljen „Transparentnost”, od država članica zahtijeva da Komisiji dostave popis, među ostalim, postojećih reguliranih profesija. Sadašnji tekst (i naslov) te odredbe, koji je unesen Direktivom 2013/55/EU[26], predviđa da Komisija uspostavlja i održava javno dostupnu bazu podataka reguliranih profesija te propisuje zahtjeve u pogledu suradnje između Komisije i država članica u tom kontekstu.

45. Međutim, u definiciji „regulirane profesije” u članku 3. stavku 1. točki (a) Direktive 2005/36 zapravo se ne upućuje na sadržaj Komisijinih baza podataka niti na domaće pravo država članica. Ističem i da je Sud više puta utvrdio da je definicija „regulirane profesije” „obuhvaćena pravom Unije”[27]. Shodno tomu, Komisijin se popis mora smatrati ilustrativnim[28].

46. Shodno tomu te kako tvrde i nizozemska vlada i Komisija, činjenica da država članica, kao što je Republika Estonija u ovom predmetu, profesiju smatra „reguliranom” za potrebe njezina uključivanja u Komisijinu bazu podataka ne određuje sama po sebi je li ta profesija „regulirana” u smislu Direktive 2005/36. Obilježja nacionalne uredbe potrebno je ocijeniti s obzirom na standard koji je u tom pogledu utvrđen tom direktivom.

b) Posebna obilježja nacionalne uredbe o kojoj je riječ u ovom predmetu

47. Okrećući se obilježjima primjenjive nacionalne uredbe koja je sud koji je uputio zahtjev izričito spomenuo u okviru svoje analize je li profesija o kojoj je riječ u ovom predmetu „regulirana”, podsjećam na to da, prema članku 18. Uredbe o uvjetima osposobljenosti za odgojitelje djece predškolske dobi, primjenjive uvjete osposobljenosti čine posjedovanje (i.) visokoškolske kvalifikacije i (ii.) pedagoških kompetencija.

48. Iz odluke kojom je upućen zahtjev proizlazi da se u Estoniji uvjet posjedovanja visokoškolske kvalifikacije ne odnosi ni na jedno konkretno područje, kao što je obrazovanje, već može biti riječ o *bilo kojem* području.

49. S obzirom na opću prirodu uvjeta posjedovanja visokoškolske kvalifikacije, slažem se s nizozemskom i finskom vladom te Komisijom da se na taj element nije moguće pozivati kako bi se profesiju o kojoj je riječ u ovom predmetu smatralo „reguliranom” jer se on, prema svemu sudeći, ne odnosi na kvalifikaciju usmjerenu na obavljanje konkretne profesije u smislu presude Brouillard.

50. Međutim, ostaje za ispitati je li profesiju o kojoj je riječ u ovom predmetu možda ipak moguće kvalificirati kao „reguliranu” na temelju uvjeta posjedovanja „pedagoških kompetencija”, što je drugi uvjet predviđen člankom 18. Uredbe o uvjetima osposobljenosti za odgojitelje djece predškolske dobi.

51. Mislim da nije.

[26] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 20. studenoga 2013. (SL 2013., L 354, str. 132.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2013/55)

[27] Za nedavno utvrđenje vidjeti presudu Malta Dental Technologists Association, t. 34.

[28] Kako je već istaknuto u mišljenju u predmetu Brouillard, t. 50.

52. Iz odluke kojom je upućen zahtjev te iz odgovora koji je dala estonska vlada na pitanje koje joj je postavio Sud proizlazi da su potrebne pedagoške kompetencije određene u standardu struke [29], to jest u standardu struke Õpetaja, tase 6 („učitelj, razina 6”), koji je odobren odlukom br. 10 Hariduse Kutsenõukogua (Vijeće za strukovne kvalifikacije: obrazovanje, Estonija) od 25. travnja 2017. [30]

53. Koliko shvaćam, pristup profesiji odgojitelja djece predškolske dobi u Estoniji rezerviran je za one koji, među ostalim, imaju pedagoške kompetencije u smislu navedenog standarda struke. Međutim, iz informacija sadržanih u spisu predmeta čini se da ne postoji nikakav obvezujući mehanizam kontrole pridržavanja tog standarda te da se pridržavanje tog standarda ne mora dokazati ni na jedan konkretan način. Umjesto toga, iz članka 1. stavka 1. Uredbe o uvjetima osposobljenosti za odgojitelje djece predškolske dobi proizlazi da poslodavac u svakom pojedinom slučaju ocjenjuje pridržavanje tog standarda. S obzirom na te okolnosti, uvjet posjedovanja pedagoških kompetencija ne čini se povezanim s nijednim od oblika dokazivanja „stručnih kvalifikacija” koji su navedeni u članku 3. stavku 1. točki (b) Direktive 2005/36, kako sam već istaknuo u točki 38. ovog mišljenja, a to su „dokaz o formalnoj osposobljenosti”, „potvrda kompetencija”, „i/ili stručno iskustvo”.

54. Točno je da se u glavnom postupku A poziva i na svjedodžbu iz 2017. koju mu je izdala Estonska udruga učitelja.

55. Estonska vlada objasnila je da Estonska udruga učitelja, kada izdaje svjedodžbe za profesiju odgojitelja djece predškolske dobi („Kutsetunnistus, Õpetaja tase 6”), kao što je svjedodžba iz 2017., djeluje kao stručno tijelo za certificiranje u skladu s člankom 10. stavkom 1. Zakona o profesijama. Objašnjeno je i da je svjedodžba iz 2017. izdana na temelju standarda struke Õpetaja, tase 6 („učitelj, razina 6”), navedenog u točki 52. ovog mišljenja.

56. Međutim, spis predmeta sadržava raznolika stajališta o točnoj prirodi te svjedodžbe i njezinoj relevantnosti za pristup profesiji odgojitelja djece predškolske dobi u Estoniji.

57. Sud koji je uputio zahtjev iz činjenica koje su mu poznate zaključuje da je izdavanje takve svjedodžbe fakultativno te da podliježe plaćanju naknade. Taj sud zaključuje da je za njezino izdavanje potrebno posjedovanje visokoškolske diplome te utvrđenje da su prethodno stečene kompetencije u skladu sa standardom struke. Prema navodu tog suda, izdavanje te svjedodžbe *de facto* pretpostavlja posjedovanje stručnog iskustva kao odgojitelja djece predškolske dobi.

58. Estonska vlada u svojim je pisanim očitovanjima pak navela da ta svjedodžba potvrđuje činjenicu da: (i.) njezin nositelj ima pristup profesiji učitelja i da (ii.) su njegove kompetencije već ocijenjene u postupku odobravanja pristupa toj profesiji. Ta je vlada u odgovoru na pitanje Suda u bitnome istaknula da ta svjedodžba potvrđuje, u skladu s člankom 21. stavkom 1. Zakona o profesijama, činjenicu da kompetencije nositelja svjedodžbe odgovaraju uvjetima propisanima u standardu struke.

59. U tom pogledu ističem, kao prvo, da spis predmeta ne sadržava nikakve dodatne informacije o postupku odobravanja pristupa profesiji o kojoj je riječ, osim što govori o obvezi kandidata da posjeduje visokoškolsku kvalifikaciju i pedagoške kompetencije, pri čemu potonje ocjenjuje poslodavac, kako proizlazi iz članka 1. stavka 1. te iz članka 18. Uredbe o uvjetima

[29] U smislu članka 5. Kutseseadusa (Zakon o profesijama), RT I, 13.03.2019, 10, prema kojem je, kako je objasnila estonska vlada, standard struke dokument u kojem je opisana profesija te su navedene kompetencije potrebne za njezino obavljanje.

[30] Estonska vlada pružila je sljedeći izvor dotičnog standarda struke: https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/vaata/10640560.

osposobljenosti za odgojitelje djece predškolske dobi. Kao drugo te neovisno o konkretnoj klasifikaciji svjedodžbe iz 2017. za potrebe direktive, ključnom smatram činjenicu da posjedovanje te svjedodžbe *nije* preduvjet za pristup profesiji odgojitelja djece predškolske dobi, kako je estonska vlada objasnila upućujući na članak 15. stavak 2. Zakona o profesijama.

60. Ipak, estonska vlada istaknula je da poslodavac, kada mu se predoči svjedodžba koju je izdala Estonska udruga učitelja, nema nikakvog razloga sumnjati u pedagoške kompetencije kandidata. Međutim, ta je vlada istodobno potvrdila da estonsko zakonodavstvo ne sadržava niti jedno pravilo u tom pogledu. Stoga, koliko shvaćam, čak i kada mu se predoči takva svjedodžba, i dalje je na poslodavcu da ocijeni ispunjava li dani kandidat uvjete koji se tiču pedagoških kompetencija, kako je predviđeno u članku 1. stavku 1. Uredbe o uvjetima osposobljenosti za odgojitelje djece predškolske dobi.

61. Želim naglasiti, protivno onomu što, kako se čini, tvrdi nizozemska vlada, da nije očito da se ocjena koju poslodavac provodi odnosi na prikladnost kandidata, primjerice, s obzirom na konkretne potrebe poslodavca ili s obzirom na kompetencije drugih kandidata. Takva se ocjena nužno provodi u kontekstu svakog postupka zapošljavanja, neovisno o tome je li profesija regulirana. Nasuprot tomu, ocjena u smislu članka 1. stavka 1. Uredbe o uvjetima osposobljenosti za odgojitelje djece predškolske dobi odnosi se, koliko shvaćam, na same uvjete osposobljenosti koji kandidatu omogućuju pristup profesiji kao takvoj. Koliko shvaćam, posjedovanje potvrde, kao što je svjedodžba iz 2017., može olakšati ocjenu, ali ne utječe na diskrecijsko pravo koje poslodavac, kako se čini, uživa u tom kontekstu.

62. To ujedno znači da je pedagoške kompetencije moguće dokazati na razne načine, od kojih niti jedan nije obvezan. Shodno tomu, čini se da zaključku o tome zadovoljavaju li određeni kandidati potreban „ulazni” standard za pristup profesiji odgojitelja djece predškolske dobi nedostaje jedinstvena obvezujuća osnova, kako je u bitnome istaknula španjolska vlada.

63. S obzirom na te okolnosti, zaključujem, suglasno sa španjolskom i finskom vladom te Komisijom, da profesiju odgojitelja djece predškolske dobi, kako se tretira u Estoniji, nije moguće smatrati „reguliranom” u smislu Direktive 2005/36 ako je za pristup toj profesiji i njezino obavljanje potrebno imati, s jedne strane, visokoškolsku diplomu koja nije izričito usmjerena na obavljanje te profesije i, s druge strane, pedagoške kompetencije koje su određene u standardu struke, ali čije postojanje u svakom pojedinom slučaju ocjenjuje poslodavac.

D. Važnost stručne kvalifikacije stečene u bivšem Sovjetskom Savezu

64. Sud koji je uputio zahtjev svojim trećim pitanjem pita treba li za stručnu kvalifikaciju koja se temelji na diplomi stečenoj u bivšem Sovjetskom Savezu (to jest na diplomi iz 1980. koju je A zajedno sa svjedodžbom iz 2017. i drugim ispravama dostavio finskim tijelima) smatrati da je stečena u trećoj zemlji u smislu članka 3. stavka 3. Direktive 2005/36, u kojem je slučaju, da bi se takva kvalifikacija priznala u Finskoj, potrebno da je A profesiju o kojoj je riječ obavljao u Estoniji tri godine (1).

65. Koliko shvaćam, to je pitanje postavljeno Sudu zato što, kako proizlazi iz odluke kojom je upućen zahtjev, sud koji je uputio zahtjev uzima u obzir mogućnost da bi diploma iz 1980. mogla činiti dokaz „reguliranog obrazovanja i osposobljavanja” u smislu članka 3. stavka 1. točke (e) Direktive 2005/36 jer bi to dovelo do priznavanja A-ove stručne kvalifikacije na temelju

članka 13. stavka 2. trećeg podstavka te direktive (2) [31].

1. Čini li stručna kvalifikacija stečena u bivšem Sovjetskom Savezu stručnu kvalifikaciju stečenu u „trećoj zemlji”?

66. Sustav priznavanja uspostavljen Direktivom 2005/36 pretpostavlja, u bitnome, da je za priznavanje prvobitne stručne kvalifikacije potrebno da je stečena u jednoj od država članica. To proizlazi iz članka 2. stavka 1. Direktive 2005/36 [32]. Odstupajući od tog pravila, članak 2. stavak 2. te direktive predviđa da „[s]vaka država članica može dopustiti da državljani država članica koji posjeduju dokaz o stručnim kvalifikacijama koje nisu stečene u toj državi članici, obavljaju [koje nisu stečene u nekoj državi članici obavljaju] reguliranu profesiju u smislu članka 3. stavka 1. točke (a) na njezinom državnom području u skladu s njezinim pravilima”.

67. Kada se to dogodi, formalna kvalifikacija stečena u trećoj zemlji će za potrebe općeg sustava priznavanja biti relevantna tek nakon tri godine iskustva u državi članici koja ju je priznala. To proizlazi iz članka 3. stavka 3. Direktive 2005/36, prema kojem se „[d]okazi o formalnoj osposobljenosti koje je izdala treća zemlja smatraju […] takvima ako je država članica priznala te dokaze u skladu s člankom 2. stavkom 2. i potvrdila da je nositelj stekao tri godine odgovarajućeg stručnog iskustva na njezinom državnom području”.

68. Sud koji je uputio zahtjev stoga pita o značaju pojma „treća zemlja” koji se koristi u toj odredbi kako bi utvrdio, kako je već istaknuto, je li uvjet posjedovanja tri godine iskustva primjenjiv na A-a.

69. Iz odluke kojom je upućen zahtjev proizlazi da diploma iz 1980. čini srednjoškolsku diplomu u području predškolskog obrazovanja koju je A stekao u bivšem Sovjetskom Savezu, a koja je zakonom iz 2005. izjednačena sa srednjoškolskom diplomom stečenom u Estoniji.

70. Iz toga, prema mojemu mišljenju, slijedi da na treće pitanje treba odgovoriti na način da za diplomu iz 1980. nije moguće smatrati da ju je izdala treća zemlja.

71. Protivno stajalištu finske vlade, smatram da tekst članka 3. stavka 3. Direktive 2005/36, iznesen u točki 67. ovog mišljenja, ne navodi na drukčiji zaključak. Taj je tekst otvoren te ne govori ništa o tome na koji način treba okarakterizirati situacije poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.

72. Direktiva 2005/36 zapravo ne sadržava niti jednu odredbu o tom pitanju kada je riječ o *općem* sustavu priznavanja. Istina, izostanak odredbi o tom pitanju u suprotnosti je s izričitim uređenjem tog pitanja u okviru sustava *automatskog* priznavanja [33].

73. Naime, što se tiče Estonije konkretno, članak 23. Direktive 2005/36, koji se odnosi na „stečena prava”, u stavku 4. govori o pitanju dokaza o osposobljenosti za profesije obuhvaćene sustavom automatskog priznavanja, kao što su liječnici, medicinske sestre ili arhitekti, koji su stečeni prije 20. kolovoza 1991., to jest u bivšem Sovjetskom Savezu. Iz te odredbe proizlazi da druge države članice dokaze o formalnoj osposobljenosti za profesije na koje se primjenjuje sustav

[31] Vidjeti točku 32. ovog mišljenja.

[32] Vidjeti bilješku 8. ovog mišljenja.

[33] Kako je gore objašnjeno, sustav automatskog priznavanja jedan je od triju sustava predviđenih Direktivom 2005/36 te se odnosi na određene odabrane profesije kao što su liječnici, medicinske sestre ili arhitekti. Vidjeti točku 28. ovog mišljenja.

automatskog priznavanja priznaju ako estonska tijela potvrde da su ti dokazi na njihovu državnom području jednake pravne valjanosti kao i dokazi o formalnoj osposobljenosti koje izdaju ona sama [34].

74. Ostali dijelovi članka 23. Direktive 2005/36 slično propisuju u pogledu stručnih kvalifikacija stečenih na državnom području drugih bivših država, odnosno Demokratske Republike Njemačke (članak 23. stavak 2.), Čehoslovačke (članak 23. stavak 3.) i Jugoslavije (članak 23. stavak 5.).

75. Iz toga slijedi da se odgovornost za odlučivanje o daljnjoj pravnoj valjanosti formalnih kvalifikacija koje su stečene u tim bivšim državama, a koje se odnose na profesije koje podliježu sustavu *automatskog* priznavanja, izričito dodjeljuje tijelima dotične države članice.

76. Navodi li na drukčiji zaključak činjenica da u kontekstu *općeg* sustava priznavanja, o kojem je riječ u glavnom postupku, nema sličnih pravila? Smatram da ne.

77. Činjenica da je zakonodavac Unije, kada je riječ o situacijama koje podliježu sustavu *automatskog* priznavanja, državama članicama izričito priznao nadležnost odlučivanja o daljnjoj pravnoj valjanosti kvalifikacija stečenih u odnosnim bivšim državama može se objasniti, kako u bitnome navodi Komisija, činjenicom da taj sustav ide ruku pod ruku s podrobnim pravilima o minimalnim uvjetima osposobljenosti. U tom kontekstu, vremenski aspekt morao se urediti zajedno s drugim aspektima.

78. Nasuprot tomu, *opći* sustav priznavanja ne sadržava takvo minimalno usklađenje uvjeta osposobljenosti te su oni stoga u nadležnosti država članica, podložno poštovanju prava Unije [35]. Na državama članicama je stoga da odrede što treba priznati kao dokaze o formalnoj osposobljenosti na njihovu državnom području.

79. U istom smislu, članak 12. drugi stavak Direktive 2005/36 (matičnim) državama članicama priznaje mogućnost da očuvaju stečena prava kada su u pitanju stručne kvalifikacije stečene na temelju propisa koji nisu više na snazi, uključujući kada su uvjeti u međuvremenu postali stroži. U takvim situacijama, država članica domaćin mora, za potrebe općeg sustava priznavanja prema članku 13. Direktive [36], stupanj osposobljavanja koji je prethodno stečen (u matičnoj državi članici) smatrati istovjetnim novom stupnju osposobljavanja [37].

80. Smatram da jednak zaključak treba donijeti, *mutatis mutandis*, u pogledu odluke države članice, kao što je Republika Estonija, o tome zadovoljavaju li stručne kvalifikacije stečene na njezinu državnom području kada je ono bilo dio druge države minimalan stupanj kvalifikacija koji zahtijevaju trenutačno važeći propisi.

81. Prema mojemu mišljenju, tom zaključku u prilog ide cilj članka 3. stavka 3. Direktive 2005/36. Smatram da uvjet posjedovanja tri godine stručnog iskustva koji je predviđen u toj odredbi ima za cilj, slično uvjetu posjedovanja jedne godine iskustva iz članka 13. stavka 2. Direktive 2005/36 [38],

[34] Te ako su odnosne osobe danu djelatnost obavljale na njihovu državnom području najmanje tri godine zaredom, unutar pet godina prije dana izdavanja potvrde. Vidjeti članak 23. stavak 4. predzadnji podstavak Direktive 2005/36.

[35] Vidjeti uvodnu izjavu 11. Direktive 2005/36. Vidjeti također presudu Vlassopoulou, t. 9. ili presudu Malta Dental Technologists Association, t. 47. i 53. i navedenu sudsku praksu.

[36] Koji je prikazan u točkama 31. i 32. ovog mišljenja

[37] Vidjeti također, u kontekstu Direktive 89/48, presudu od 29. travnja 2004., Beuttenmüller (C-102/02, EU:C:2004:264, t. 45.).

[38] Sud je utvrdio, u kontekstu Direktive 89/48, da je „bit uvjeta posjedovanja stručnog iskustva u tom trajanju stoga taj da podnositelj zahtjeva za priznanje ima stvarnu mogućnost obavljati dotičnu profesiju u državi članici svojeg podrijetla”. Presuda od 5. travnja 2011., Toki (C-424/09, EU:C:2011:210, t. 31.)

osigurati da su stručne kvalifikacije koje „ulaze" u opći sustav priznavanja provjerene u stvarnosti relevantnog tržišta rada. Taj je uvjet moguće promatrati i kao zaštitu od zaobilaženja minimalnih uvjeta osposobljenosti koji se primjenjuju u odnosnim državama članicama.

82. Međutim, u pogledu stručnih kvalifikacija stečenih na državnom području države članice kada je to područje bilo dio druge države nema slične potrebe. S povijesnog gledišta, u tom se pogledu javlja, prije svega, pitanje daljnje pravne valjanosti stručnih kvalifikacija [39] unutar novoosnovane (ili ponovno osnovane) države (zajedno s valjanosti drugih elemenata pravnog sustava). Nakon što je odluka o daljnjoj pravnoj valjanosti stručne kvalifikacije donesena, ona postaje dio pravnog sustava te države članice te treba podlijegati sustavu uzajamnog priznavanja u skladu s uvjetima predviđenima u Direktivi 2005/36.

83. Stoga, s obzirom na navedeno zaključujem, suglasno s estonskom vladom i Komisijom, da se stručna kvalifikacija stečena u bivšem Sovjetskom Savezu koju je Republika Estonija zakonodavstvom izjednačila s kvalifikacijom stečenom u toj državi članici mora smatrati stečenom u toj državi članici, a ne u trećoj zemlji.

2. Čini li diploma iz 1980. potvrdu „reguliranog obrazovanja i osposobljavanja"?

84. Kako je već navedeno, iz odluke kojom je upućen zahtjev proizlazi da sud koji je uputio taj zahtjev nije siguran je li diplomu iz 1980. moguće smatrati dokazom „reguliranog obrazovanja i osposobljavanja" u smislu članka 3. stavka 1. točke (e) Direktive 2005/36. Ako jest, iz članka 13. stavka 2. trećeg podstavka te direktive proizlazilo bi da se od podnositelja zahtjeva ne može tražiti da je tijekom prethodnih deset godina stekao jednogodišnje stručno iskustvo kao odgojitelj djece predškolske dobi u drugoj državi članici kako bi mu se stručna kvalifikacija priznala u Finskoj.

85. „Regulirano obrazovanje i osposobljavanje" je u članku 3. stavku 1. točki (e) Direktive 2005/36 definirano kao „svako osposobljavanje koje je izričito usmjereno na obavljanje određene profesije i koje obuhvaća jedan ili više programa koji su, kada je to prikladno, nadopunjeni odgovarajućim stručnim osposobljavanjem odnosno vježbeničkom ili stručnom praksom". U drugoj rečenici je dodano da se „[s]truktura i stupanj stručnog osposobljavanja odnosno vježbeničke ili stručne prakse određuje […] zakonima i drugim propisima predmetne države članice ili ga [ih] nadzire ili odobrava za to određeno tijelo".

86. Priznajem da tu definiciju nije lako shvatiti utoliko što se, kao prvo, čini da „stručno osposobljavanje odnosno vježbenička ili stručna praksa" čini dio „reguliranog obrazovanja i osposobljavanja" samo „kada je to prikladno" te što se, kao drugo, čini da se uvjet prema kojem se „struktura i stupanj" određuju nacionalnim pravilima odnosi samo na (praktični) dio osposobljavanja, a ne i na teorijski dio [40].

[39] Ističem da se u prethodno navedenim odredbama članka 23. Direktive 2005/36 govori o pravnoj valjanosti dokaza o formalnoj osposobljenosti.

[40] Ističem da su u Prilogu III. prvotne verzije Direktive 2005/36 bili izloženi primjeri „reguliranog obrazovanja i osposobljavanja", ali taj je prilog izbrisan člankom 1. stavkom 52. Direktive 2013/55, vjerojatno zbog nastojanja da se proširi opseg tog pojma. Vidjeti Radni dokument službi Komisije, Procjena utjecaja, Dokument priložen Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2005/36/EZ o priznavanju stručnih kvalifikacija i izmjeni Uredbe o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta; SEC(2011) 1558 *final*, t. 6.4.2.; str. 33. U Komisijinu prijedlogu direktive „regulirano osposobljavanje" bilo je definirano kao, među ostalim, „izričito usmjereno na obavljanje određene profesije". Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o priznavanju stručnih kvalifikacija, COM/2002/0119 *final* (SL 2002., C 181 E, str. 183.), nacrt članka 11. stavka 4. točke (b), stavaka 5. i 6. te članka 13. stavka 2. trećeg podstavka.

87. Međutim, slažem se s Komisijom da se potreban stupanj i struktura osposobljavanja, kako su određeni nacionalnim odredbama, moraju odnositi i na teorijski i na praktični dio takvog obrazovanja jer u suprotnome nisam siguran na koji bi se način „regulirano obrazovanje i osposobljavanje" u smislu te definicije doista moglo smatrati u cijelosti *reguliranim*.

88. Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi: (i.) je li diploma iz 1980. dokaz završenog obrazovanja i osposobljavanja izričito usmjerenog na obavljanje profesije o kojoj je riječ; (ii.) jesu li struktura i stupanj tog osposobljavanja određeni nacionalnim zakonima i drugim propisima odnosno je li ih nadziralo ili odobrilo za to određeno tijelo u smislu članka 3. stavka 1. točke (e) Direktive 2005/36; te (iii.) je li taj dokaz izdalo nadležno tijelo određeno u skladu sa zakonima i drugim propisima te potvrđuje li on da je njegov nositelj pripremljen za obavljanje profesije o kojoj je riječ, u skladu s člankom 13. stavkom 2. drugim podstavkom Direktive 2005/36.

89. Ako jest tako te imajući na umu da je Republika Estonija tu diplomu izjednačila s diplomama koje sama izdaje, smatram da je potrebno priznati tu stručnu kvalifikaciju ne dovodeći u pitanje mogućnost tijela države članice domaćina da zahtijevaju kompenzacijske mjere u smislu (te unutar granica) članka 14. Direktive 2005/36.

E. Završne napomene o (općoj) primjenjivosti primarnog prava

90. Kako je više puta istaknuo Sud, kada neki slučaj nije obuhvaćen područjem primjene Direktive 2005/36, nadležna tijela ne mogu prekinuti svoju ocjenu, već ju moraju nastaviti s obzirom na temeljne slobode zajamčene UFEU-om [41]. Naime, „direktive koje uređuju uzajamno priznavanje diploma, a posebno Direktiva 2005/36, nemaju za cilj i ne smiju imati za učinak otežavanje priznavanja takvih diploma, svjedodžbi i drugih isprava u situacijama koje njima nisu obuhvaćene" [42].

91. Shodno tomu, kada je riječ o zahtjevu za priznanje stručnih kvalifikacija koji ne spada u područje primjene Direktive 2005/36, relevantni postaju članci 45. i 49. UFEU-a. Prema tome, kako je navedeno u presudi Vlassoupoulou i kasnijoj sudskoj praksi, nadležna tijela moraju stručne kvalifikacije dotične osobe sagledati uspoređujući kvalifikacije potvrđene njezinim diplomama, svjedodžbama i drugim dokazima o osposobljenosti te njezinim relevantnim stručnim iskustvom sa stručnim kvalifikacijama koje su u relevantnim nacionalnim propisima predviđene kao preduvjet za obavljanje dotične profesije [43].

92. Iz tih načela slijedi da se država članica mora objektivno uvjeriti potvrđuje li strana diploma da njezin nositelj ima znanja i kvalifikacije koje su u najmanju ruku jednakovrijedne onima koje potvrđuje nacionalna diploma te, ako potvrđuje, mora priznati da ta diploma ispunjava uvjete utvrđene njezinim nacionalnim pravilima. U slučaju postojanja bitnih razlika, ona može odrediti kompenzacijske mjere koje moraju biti u skladu s, među ostalim, načelom proporcionalnosti, ali

[41] Vidjeti, za nedavnu potvrdu, presudu Valvira – psihoterapeuti, t. 35. do 44.

[42] Presuda od 3. ožujka 2022., Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Osnovna liječnička izobrazba) (C-634/20, EU:C:2022:149; u daljnjem tekstu: presuda Valvira – osnovna liječnička izobrazba; t. 37. i navedena sudska praksa).

[43] Na činjenično stanje predmeta Vlassopoulou još se nije primjenjivao niti jedan akt sekundarnog prava koji se odnosi na priznavanje stručnih kvalifikacija te je Sud svoja utvrđenja stoga utemeljio na relevantnim odredbama Ugovora (u tom predmetu je to bio članak 52. UEEZ-a, kojemu odgovara sadašnji članak 49. UFEU-a). Iako se taj predmet odnosio na slobodu poslovnog nastana, njegov je smisao primjenjiv i na slobodu kretanja radnika. Vidjeti, za nedavnu primjenu, presudu Valvira – psihoterapeuti, t. 40. i 41., i presudu Valvira – osnovna liječnička izobrazba, t. 38. i navedenu sudsku praksu.

samo nakon što je ocijenila mogu li znanja koja je podnositelj zahtjeva već stekao, uključujući u državi članici domaćinu, biti relevantna kod dokazivanja posjedovanja znanja koja zahtijeva država članica domaćin [44].

93. Shodno tomu te kako načelno tvrdi Komisija, kvalifikacije podnositelja zahtjeva se u okviru ocjene s obzirom na članke 45. i 49. UFEU-a moraju temeljito ispitati, uzimajući u obzir sve diplome i stručno iskustvo koje je stekao u bivšem Sovjetskom Savezu i u Finskoj [45] kao i svjedodžbu iz 2017., kako bi se utvrdilo jesu li njegove kvalifikacije jednakovrijedne stručnim kvalifikacijama koje se u zakonodavstvu države članice domaćina zahtijevaju za obavljanje profesije odgojitelja djece predškolske dobi te jesu li vještine koje možda nedostaju zapravo stečene.

V. Zaključak

94. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud na pitanja koja je uputio Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud, Finska) odgovori na sljedeći način:

Članak 3. stavak 1. točku (a) Direktive 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija treba tumačiti na način da:

profesiju odgojitelja djece predškolske dobi nije moguće smatrati „reguliranom” u smislu te odredbe ako je za pristup toj profesiji i njezino obavljanje potrebno imati, s jedne strane, visokoškolsku diplomu koja nije izričito usmjerena na obavljanje te profesije i, s druge strane, pedagoške kompetencije koje su određene u standardu struke, ali čije postojanje u svakom pojedinom slučaju ocjenjuje poslodavac.

Članak 3. stavak 3. Direktive 2005/36 treba tumačiti na način da se:

stručna kvalifikacija stečena u bivšem Sovjetskom Savezu koju je Republika Estonija zakonodavstvom izjednačila s kvalifikacijom stečenom u toj državi članici mora smatrati stečenom u toj državi članici, a ne u trećoj zemlji.

[44] Vidjeti, primjerice, presudu Valvira – osnovna liječnička izobrazba, t. 42. do 46. i navedenu sudsku praksu.

[45] Vidjeti presudu od 8. srpnja 2021., BB/Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, t. 40. i nedavnu sudsku praksu), u pogledu relevantnosti iskustva stečenog u državi članici domaćinu.